

PENGUNAAN KONSEP *RULES-IN-USE* OSTROM DALAM ANALISIS PERATURAN PEMBENTUKAN ORGANISASI KESATUAN PENGELOLAAN HUTAN

*(The Use of Ostrom's Concept on Rules-in-Use in the Analysis of Regulation of
Forest Management Unit Formation)*

Eno Suwarno¹, Hariadi Kartodihardjo², Lala M. Kolopaking³, & Sudarsono Soedomo²

¹Fakultas Kehutanan Universitas Lancang Kuning, Jl. Yos Sudarso, Km 8 Rumbai, Pekanbaru, Indonesia;
e-mail: enosuwarno2009@gmail.com

²Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan IPB, Jl. Lingkar Akademik Kampus IPB Dramaga
Bogor, Indonesia; e-mail: hkartodihardjo@yahoo.com, ssoedomo@gmail.com

³Departemen Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat, Fakultas Ekologi Manusia IPB, Jl. Kamper,
Kampus IPB Dramaga Bogor, Indonesia; e-mail: kolopaking@yahoo.com

Diterima 10 Pebruari 2014 direvisi 28 September 2014 disetujui 28 Januari 2015

ABSTRACT

Following the establishment of Forest Management Units (KPHL/KPHP) by the Indonesian Ministry of Forestry, the next step that has to be done is the formation and operationalization of KPHL/KPHP organization by local governments. In reality, implementation of the respective obligation is stagnated due to a number of obstacles such as the regulatory aspects that have less trust and difficult to be implemented by local governments. In the Institutional Analysis and Development (IAD-Framework) from Elinor Ostrom, there is one component, i.e. the rules-in-use concept that is possible to be applied as a tool to analyze the relationship between the content of a certain regulation and the structure of action-situation formed due to implementation of regulation. This study aims to test effectiveness of the use of the concept of rules-in-use to find substantial shortcomings of the regulation on KPHL/KPHP formation at provincial level, as a basis for improvement. Accordingly, analysis was performed on PP No. 6/2007 jo. PP No. 3/2008, Permendagri No. 61/2010 and PP No. 41/2007 by making analysis of regulation contents and feedback from the implementation process. Based on the results of this study, it can be concluded that the use of Ostrom's rules-in-use concept is adequately effective to find the shortcomings of KPHL/KPHP regulation content.

Keywords: KPHL, KPHP, Ostrom's rules in use concept.

ABSTRAK

Setelah penetapan wilayah KPHL/KPHP oleh Menteri Kehutanan, tahap selanjutnya adalah pembentukan dan operasionalisasi organisasi KPHL/KPHP oleh pemerintah daerah. Pelaksanaan kewajiban tersebut berjalan tersendat dikarenakan terkendala oleh sejumlah hambatan, antara lain oleh peraturan yang kurang memiliki daya dorong dan menyulitkan daerah pada saat implementasinya. Dalam Kerangka Kerja Analisis dan Pengembangan Kelembagaan (*IAD-Framework*) Ostrom, terdapat konsep 'aturan-aturan yang digunakan (*rules in use*)' yang dapat digunakan untuk menganalisis isi peraturan dalam hubungannya dengan struktur situasi aksi yang terbentuk pada saat peraturan diimplementasikan. Penelitian ini bertujuan untuk menguji efektivitas penggunaan konsep '*rules in use*' untuk menemukan kelemahan-kelemahan substansial dari peraturan pembentukan organisasi KPHL/KPHP pada tingkat provinsi. Analisis dilakukan terhadap PP No. 6/2007 jo. PP No. 3/2008, Permendagri No. 61/2010, dan PP No. 41/2007, dengan metode analisis substansi peraturan dan umpan balik dari proses implementasinya. Berdasarkan hasil penelitian diperoleh kesimpulan bahwa penggunaan konsep *rules in use* Ostrom cukup efektif untuk menemukan kelemahan-kelemahan isi suatu peraturan.

Kata kunci: KPHL, KPHP, konsep *rules-in-use* Ostrom.

I. PENDAHULUAN

Kementerian Kehutanan (Kemenhut) sejak lebih dari satu dekade yang lalu telah menggulirkan program pembangunan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH). KPH terdiri dari KPH Konservasi (KPHK), KPH Lindung (KPHL) dan KPH Produksi (KPHP). Di seluruh kawasan hutan Indonesia direncanakan akan dibangun sekitar 600 unit KPH. Setiap wilayah KPH akan dikelola oleh sebuah organisasi di tingkat tapak (Nurrochmat *et al.*, 2012). Berdasarkan PP No. 38/2007, pengelolaan hutan lindung dan hutan produksi diserahkan kepada pemerintah daerah (Pemda), di mana menurut Permendagri No. 61/2010 Pemda wajib membentuk organisasi KPHL/KPHP dalam bentuk Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Namun demikian, pelaksanaan kewajiban tersebut berjalan tersendat dikarenakan menghadapi sejumlah kendala. Kartodihardjo (2008) mengungkapkan sejumlah kendala tersebut antara lain masih terdapat pengertian yang keliru tentang KPH, belum lengkapnya peraturan perundang-undangan, lemahnya SDM, lemahnya dukungan politis serta kurangnya sumberdaya yang diperlukan untuk mendukung pembangunan KPH. Dengan kondisi demikian maka diperlukan kelengkapan dan kualitas peraturan perundang-undangan yang baik untuk mengarahkan langkah bersama (Nurrochmat, 2011). Selain itu, komunikasi dan koordinasi antar lembaga dan penguatan supervisi sangat diperlukan.

Berdasarkan penyebab-penyebab tersebut, penelitian ini difokuskan kepada analisis peraturan. Dalam kelembagaan formal, peraturan selalu dijadikan sebagai acuan pokok dalam proses-proses pengambilan keputusan. Ostrom & Crawford (2005) mengungkapkan ada dua alasan mendasar tentang pentingnya penekanan pada pengaruh peraturan terhadap pengambilan keputusan dan tindakan individu atau organisasi, yaitu: *pertama*, analisis kelembagaan seringkali digunakan untuk menganalisis dampak dari perubahan peraturan, baik dampak yang telah terjadi ataupun yang akan terjadi; *kedua*, analisis kelembagaan seringkali digunakan untuk mencari solusi bagi kinerja negatif dari suatu situasi aksi,

dengan pertimbangan bahwa mengubah peraturan akan lebih mudah dilakukan daripada mengubah kondisi biofisik dan karakteristik masyarakat.

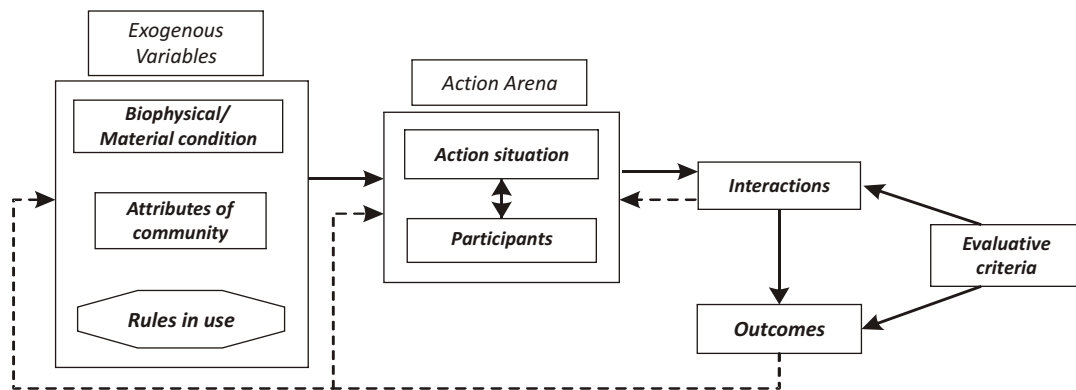
Salah satu instrumen analisis kelembagaan yang telah mendapat pengakuan luas di dunia internasional adalah Kerangka Kerja Analisis dan Pengembangan Kelembagaan (*IAD-Framework*) Ostrom. Menurut Schlager & Blomquist (1996), kerangka kerja IAD adalah kerangka kerja yang telah mapan dan kuat yang menekankan kepada analisis pengaruh peraturan terhadap pengambilan keputusan dan tindakan individu atau organisasi. Dalam kerangka kerja IAD terdapat satu komponen/konsep yang bernama '*rules-in-use*' atau 'aturan-aturan yang digunakan'. Dalam analisis kelembagaan, konsep ini digunakan untuk menganalisis isi peraturan dalam hubungannya dengan struktur situasi aksi yang terbentuk dan kinerja yang dihasilkan. Contoh penggunaannya antara lain ditunjukkan oleh Schweik & Kitsing (2010) untuk menganalisis peraturan-peraturan dalam sistem perangkat lunak geospasial terbuka (*open source geospatial system*).

Penelitian ini bertujuan untuk menguji efektivitas penggunaan konsep '*rules-in-use*' Ostrom untuk menemukan kelemahan-kelemahan substansial dari peraturan pembentukan organisasi KPHL dan KPHP. Analisis dibatasi pada pasal-pasal yang berkaitan dengan pembentukan organisasi KPHL/KPHP di tingkat provinsi, pada tiga peraturan yaitu PP No. 6/2007 jo. PP No. 3/2008, Permendagri No. 61/2010 dan PP No. 41/2007. Saat ini ketiga peraturan tersebut digunakan sebagai dasar pembentukan organisasi KPHL dan KPHP di Indonesia. Hasil analisis dapat digunakan sebagai dasar untuk perbaikan peraturan dan menentukan langkah-langkah yang diperlukan dalam rangka peningkatan kinerja pembangunan KPH di Indonesia.

II. METODE PENELITIAN

A. Kerangka Teoritis dan Pendekatan Penelitian

Kerangka kerja IAD (Gambar 1) dikembangkan oleh Elinor Ostrom bersama para koleganya



Sumber (Source): Ostrom (2005) diadaptasi dari Ostrom *et al.* (1994).

Gambar 1. Kerangka kerja IAD.

Figure 1. IAD framework.

di Pusat Studi Kelembagaan, Perubahan Populasi dan Lingkungan (*Center for the Study of Institutions, Population and Environmental Change*, CIPEC) di Universitas Indiana, Amerika Serikat. Kerangka kerja ini merupakan pendekatan terpadu yang bertujuan untuk menjelaskan hubungan antara pola-pola interaksi dari para pelaku di tengah-tengah sejumlah kendala kelembagaan yang ada (Sabatier *et al.*, 2005).

Di dalam kelompok variabel eksogen (*exogenous variables*) kerangka kerja IAD terdapat komponen '*rules-in-use*' atau 'aturan-aturan yang digunakan'. Menurut Ostrom (2005) dan Ostrom *et al.* (2006), aturan-aturan yang digunakan adalah aturan yang dirujuk oleh partisipan jika mereka diminta untuk menjelaskan dan membenarkan tindakan yang mereka lakukan kepada partisipan lain.

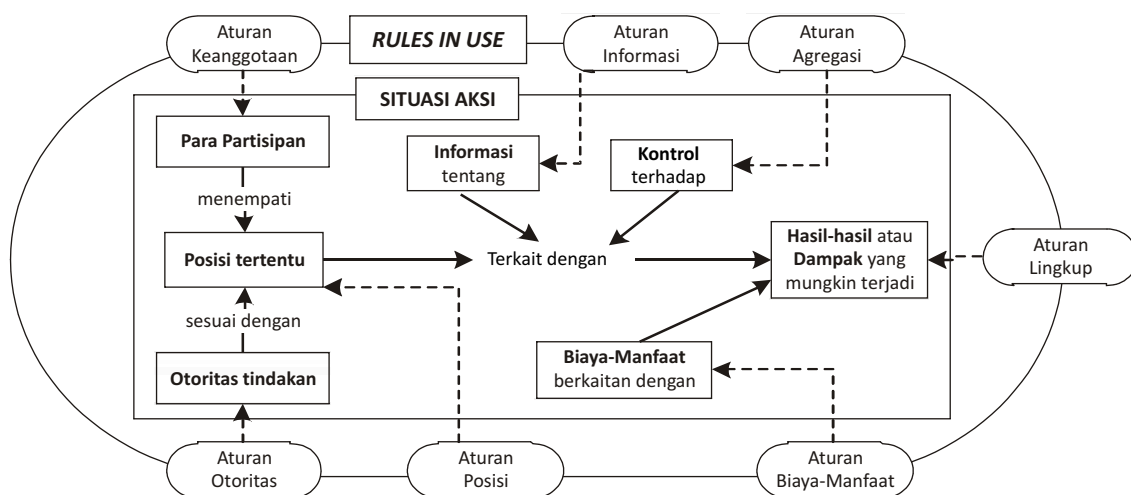
Konsep ini dapat digunakan untuk menganalisis isi peraturan dalam hubungannya dengan struktur situasi aksi yang terbentuk, perilaku yang terjadi dan kinerja yang dihasilkan dalam proses pembentukan organisasi KPHL/KPHP. Dalam istilah Birkland (2001), komponen ini disebut sebagai instrumen kebijakan yang dapat digunakan untuk menciptakan dampak yang diharapkan. Menurut Blomquist (2006), komponen peraturan berperan dalam membentuk situasi aksi dengan cara memengaruhi insentif dan pilihan yang tersedia bagi para aktor, kemudian aktor yang rasional akan meresponnya dengan cara berperilaku dan mengadopsi strategi tertentu, yang selanjutnya akan memengaruhi hasil. Oleh karena

itu menurut Blomquist, dengan memodifikasi peraturan dapat memotivasi individu untuk berperilaku dan mengadopsi strategi tertentu sehingga berpotensi menghasilkan hasil yang berbeda. Modifikasi peraturan pada dasarnya untuk menemukan kombinasi yang lebih efektif dibanding kombinasi yang lain (Ostrom, 2008).

Ostrom membagi aturan-aturan yang digunakan ke dalam tujuh jenis peraturan, yaitu: aturan posisi, aturan keanggotaan, aturan otoritas tindakan, aturan agregasi, aturan informasi, aturan lingkup dan aturan biaya-manfaat. Klasifikasi ini berkaitan dengan unsur-unsur struktur situasi aksi (para partisipan, posisi, otoritas tindakan, kontrol, informasi, hasil atau dampak dan biaya-manfaat) di dalam arena aksi. Arena aksi menurut Ostrom *et al.* (2006) terdiri dari dua komponen yaitu situasi aksi dan para partisipan. Situasi aksi merujuk pada ruang sosial di mana individu-individu berinteraksi, melakukan pertukaran barang dan jasa, penyelesaian masalah dan perselisihan dan lain-lain. Hubungan antara unsur-unsur *rules-in-use* dengan unsur-unsur situasi aksi ditampilkan pada Gambar 2.

Ostrom (2005) dan Ostrom *et al.* (2006) memberi batasan ketujuh jenis aturan sebagai berikut:

1. Aturan posisi (*position rules*) adalah jenis peraturan yang mengatur keberadaan sejumlah posisi dan berapa banyak partisipan yang dapat menduduki setiap posisi di dalam suatu arena aksi.



Sumber (Source): Ostrom (2005).

Gambar 2. Hubungan antara *rules-in-use* dengan unsur-unsur situasi aksi.

Figure 2. The relationship between *rules-in-use* with elements of action situation.

- Aturan keanggotaan (*boundary rules*) adalah peraturan tentang persyaratan dan cara partisipan masuk atau meninggalkan posisi tertentu di dalam suatu arena aksi.
- Aturan otoritas tindakan (*authority rules*) adalah peraturan tentang sejumlah tindakan sah yang diberikan kepada partisipan sesuai dengan posisinya pada setiap tahapan pengambilan keputusan.
- Aturan agregasi (*aggregation rules*) adalah peraturan tentang fungsi transformasi jenis tindakan tertentu kepada hasil akhir atau hasil antara bagi kelompok pada setiap tahap pengambilan keputusan.
- Aturan informasi (*information rules*) adalah peraturan yang mengatur tingkat informasi yang tersedia, mengotorisasi saluran informasi, menetapkan kewajiban, ijin, atau larangan untuk berkomunikasi dengan partisipan pada posisinya pada tahap keputusan tertentu dan menetapkan bahasa yang digunakan dalam berkomunikasi.
- Aturan lingkup (*scope rules*) adalah peraturan yang mengatur tindakan atau keadaan yang memengaruhi variabel hasil (*outcome*) yang “harus”, “tidak boleh”, atau “mungkin” terpengaruh sebagai akibat dari tindakan yang diambil dalam suatu situasi.
- Aturan biaya-manfaat (*pay-off rules*) adalah peraturan tentang bagaimana manfaat dan biaya

yang diperlukan, diizinkan, atau dilarang, didistribusikan kepada para partisipan.

B. Metode Pengumpulan dan Analisis Data

Penelitian ini bersifat analisis restropektif, yaitu suatu proses penciptaan dan transformasi informasi sesudah kebijakan diimplementasikan (*ex-post*), yang berorientasi pada identifikasi variabel-variabel yang dapat dimanipulasi oleh pembuat kebijakan untuk mengatasi masalah (Dunn, 2000). Peraturan yang dikaji ada tiga, yaitu PP No. 6/2007 jo. PP No. 3/2008 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan; Permendagri No. 61/2010 tentang Pedoman Organisasi KPHL dan KPHP di Daerah dan PP No. 41/2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, dengan pertimbangan saat ini ketiga peraturan tersebut digunakan sebagai dasar pembentukan organisasi KPHL dan KPHP di Indonesia.

Analisis isi peraturan dilakukan dengan cara mengidentifikasi karakteristik isi peraturan yang dibentuk melalui teks. Alat analisisnya adalah konsep *rules-in-use* dari Ostrom (aturan posisi, aturan keanggotaan, aturan otoritas tindakan, aturan agregasi, aturan informasi, aturan lingkup dan aturan biaya-manfaat). Menurut Ostrom (2005), dalam teori analisis kelembagaan, penyederhanaan asumsi sering dilakukan bahwa

individu dalam situasi aksi tertentu hanya akan melakukan tindakan-tindakan yang sah berdasarkan aturan yang berlaku. Oleh karena itu penelitian ini difokuskan pada menganalisis pasal-pasal yang berkaitan dengan pembentukan organisasi KPHL dan KPHP, kemudian mencermati implikasinya terhadap perilaku para partisipan yang terbentuk serta terhadap dampak atau kinerjanya. Isu dan permasalahan dikumpulkan melalui wawancara dengan para partisipan, melalui pertemuan-pertemuan yang diikuti langsung oleh peneliti dan dengan membaca kembali dokumen dan hasil-hasil kajian terdahulu.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil analisis isi peraturan disajikan pada Lampiran 1 yang berisi ringkasan pasal-pasal yang berkaitan dengan pembentukan organisasi KPHL/KPHP di tingkat provinsi, yang dikelompokkan berdasarkan tujuh jenis aturan dari konsep *rules-in-use* Ostrom. Pada masing-masing kelompok aturan diidentifikasi isu dan permasalahannya, kemudian dianalisis dengan uraian sebagai berikut:

A. Aturan Posisi

Kelembagaan pembangunan KPH melibatkan unsur-unsur organisasi pemerintah dan Pemda. Seperti yang disebutkan Hill & Hupe (2002) terjadi hubungan-hubungan horizontal dan vertikal di antara organisasi-organisasi pemerintah. Dalam sistem pemerintahan, pengaturan posisi dan peran para partisipan unsur pemerintah berimpit langsung dengan posisi dan tupoksi jabatan struktural dan fungsionalnya.

Di tingkat pemerintah, Kemenhut menempati posisi sebagai pembina teknis dan Kemendagri menempati posisi sebagai pembina organisasi. Pada level di bawahnya Ditjen Planologi Kehutanan ditunjuk sebagai penanggungjawab program, sedangkan Ditjen Bina Usaha Kehutanan (BUK) dilibatkan ketika berhubungan dengan pembentukan KPHP, Ditjen Daerah Aliran Sungai dan Pehutanan Sosial (DASRLPS) dilibatkan ketika berhubungan dengan pembentukan KPHL, Pusdiklat Kehutanan di bawah

Sekjen terlibat dalam program diklat calon KKPH, UPT BPKH dilibatkan dalam penyusunan rancang-bangun dan rencana pengelolaan KPH.

Di tingkat provinsi, secara empiris posisi-posisi penting yang terlibat dalam pembentukan organisasi KPHL/KPHP adalah Gubernur, DPRD provinsi, dan Kepala Dinas Kehutanan. Hubungan posisi para pejabat dan organisasi daerah tersebut berkaitan dengan otoritas yang melekat pada jabatan dan organisasi tersebut. Peran Gubernur adalah sebagai pembentuk dan penetap organisasi KPHL/KPHP bersama-sama dengan DPRD provinsi dalam menetapkan Peraturan Daerah (Perda). Di samping itu juga Gubernur berperan dalam menindaklanjuti Perda tersebut melalui penerbitan Peraturan Gubernur (Pergub) untuk rincian tugas pokok organisasi (tupoksi) dan penempatan personil pada organisasi KPHL/KPHP. Dinas Kehutanan (Dishut) merupakan satuan kerja teknis penyelenggara urusan kehutanan. Walaupun posisinya tidak disebutkan di dalam ketiga peraturan yang dianalisis, namun secara faktual posisinya sangat strategis, mengingat sebagai pembantu Gubernur dalam menyiapkan dan melaksanakan keputusan pimpinan daerah dalam urusan kehutanan.

Situasi umum yang terjadi di daerah saat ini adalah: 1) tidak seluruh Pemda memberi dukungan dalam pembangunan KPH, terutama dalam pembentukan organisasi KPH karena memerlukan anggaran yang besar untuk menghidupkan organisasi tersebut; 2) terbatasnya pengertian dan pemahaman aparat daerah terhadap fungsi dan manfaat KPH bagi pembangunan kehutanan dan 3) terbatasnya SDM yang memahami dan mempunyai kapabilitas untuk menjalankan organisasi KPH (Kartodihardjo *et al.*, 2011). Implikasi dari semua kendala tersebut adalah terhambatnya proses pembentukan organisasi dan operasionalisasi KPH di daerah.

Dalam konteks mendorong percepatan proses pembangunan KPHL/KPHP, isu pertama yang muncul adalah “kurang optimalnya posisi dan peran Kemendagri sebagai Pembina Organisasi KPH”. Berdasarkan hasil wawancara

dengan para staf Dishut Provinsi Riau, Kemenhut dinilai masih kurang melibatkan Kemendagri dan tidak secara langsung mendekati para pimpinan daerah dalam melakukan pendekatan kepada daerah. Tugas untuk meyakinkan pimpinan daerah dan DPRD dinilai akan lebih efektif apabila dilakukan oleh Kemendagri, mengingat Kemendagri memiliki posisi yang kuat di hadapan Pemda. Hal ini berkaitan dengan kedudukan Kemendagri sesuai UU No. 32/2004 sebagai evaluator dan pembina pemerintah daerah.

Isu kedua yang dinilai penting adalah “perlu dibukanya ruang partisipasi yang luas bagi para pihak yang potensial dapat membantu pembangunan KPH”. Para pihak tersebut antara lain dari unsur akademisi, organisasi rimbawan, lembaga donor, LSM dan unsur masyarakat lainnya yang terkait. Terdapat dua alasan yang mendasarinya: *pertama*, membangun KPH dalam skala nasional adalah pekerjaan sangat besar, baik secara politis, teknis maupun finansial; *kedua*, membangun KPH berarti perlu mengubah paradigma birokrat kehutanan dari posisinya yang selama ini sebagai forest administrator menjadi forest administrator dan forest manager. Upaya mengubah paradigma ini seringkali menghadapi resistensi dari pihak-pihak yang merasa kenyamanannya terganggu.

Sekalipun pelibatan berbagai unsur pemerintah dan masyarakat pada dasarnya dimungkinkan karena telah diatur dalam Pasal 70 UU No. 41/1999, namun UU ini belum ditindaklanjuti dengan aturan operasional. Faktanya, sepanjang proses pembangunan KPH pihak Kemenhut hampir selalu melibatkan unsur lain terutama akademisi. Selain itu juga ada unsur lembaga kerjasama internasional pemerintah Jerman (GIZ) sebagai penyandang dana (*funding*). Sebenarnya masih ada beberapa pihak yang dapat dilibatkan mengingat potensi dan relevansinya, antara lain organisasi rimbawan Persatuan Sarjana Kehutanan Indonesia (PERSAKI) yang memiliki jaringan pengurus dan keanggotaan di seluruh wilayah Indonesia. Apabila unsur-unsur tersebut diberi posisi yang definitif di dalam peraturan terkait pembangunan KPH, maka diharapkan akan menjadi jalan bagi para aktivis pro-KPH untuk terlibat lebih aktif dalam mendorong pembangunan KPH.

Berdasarkan temuan-temuan ini dapat disimpulkan bahwa pengaturan posisi-posisi yang ada di dalam rezim peraturan KPH saat ini belum sepenuhnya dirancang berdasarkan pertimbangan prospek keterjaminan kelancaran proses. Hal ini dibuktikan dengan kurang operasionalnya beberapa posisi strategis (Kemendagri dan Pemda pada umumnya), yang tidak disertai dengan dibuatnya posisi-posisi pendorong atau penyeimbang.

B. Aturan Keanggotaan

Mekanisme keluar-masuknya individu atau organisasi menjadi partisipan dan persyaratan menempati posisi tertentu di dalam arena aksi pembangunan KPHL/KPHP tidak secara khusus diatur di dalam ketiga peraturan yang dianalisis, namun diatur secara umum pada peraturan lain. Mekanisme keanggotaan para partisipan pada dasarnya dapat dipilah menjadi dua cara, yaitu: pertama, bagi aparat pemerintah, Pemda, dan wakil rakyat (DPRD), masuknya menjadi partisipan ke dalam arena aksi dikaitkan langsung dengan aturan rekrutmen individu dan tupoksi dari lembaga yang bersangkutan. Misalnya untuk pimpinan daerah dan anggota DPRD diatur dalam UU No. 32/2004; kedua, bagi unsur non pemerintah, biasanya melalui mekanisme permintaan atau kerjasama dari satker penanggungjawab pembangunan KPH, misalnya mengenai pelibatan akademisi diatur dalam Pasal 217(7) UU No. 32/2004. Adanya aturan keanggotaan ini merupakan implikasi dari adanya aturan posisi. Bila di dalam aturan posisi ditetapkan adanya posisi-posisi tertentu, maka mekanisme dan prasyarat keluar-masuknya individu atau organisasi ke dalam posisi-posisi tersebut juga perlu diatur. Sebaliknya bila di dalam aturan posisi tidak ada posisi tertentu, maka aturan keanggotaan tentang posisi tersebut tidak akan ada.

Berdasarkan temuan ini dapat disimpulkan bahwa ketiga peraturan yang dianalisis tidak mengatur mekanisme keanggotaan para partisipan ke dalam arena aksi pembangunan organisasi KPHL/KPHP, namun diatur secara umum pada peraturan yang lain. Salah satu implikasi dari situasi itu, dalam konteks

pembangunan organisasi KPHL/KPHP sebagai suatu konsep dan institusi baru, adalah terjadinya kesenjangan pemahaman di antara para partisipan dan kurang eratnya kerjasama di antara para anggota tim.

C. Aturan Otoritas

Aturan otoritas berkaitan dengan pembagian tugas dan wewenang untuk setiap posisi di dalam arena aksi. Menurut PP No. 6/2007 jo. PP No. 3/2008, Menteri Kehutanan berwenang menetapkan organisasi KPH (KPHK, KPHL dan KPHP), sedangkan menurut Permendagri No. 61/2010 mengingat KPHL/KPHP adalah organisasi daerah maka ditetapkan melalui Peraturan Daerah (Perda). Permendagri ini tidak mengacu kepada PP No. 6/2007 jo. PP No. 3/2008 melainkan mengacu kepada Pasal 2 PP No. 41/2007. Dengan demikian terdapat ketidaksinkronan di antara peraturan-peraturan tersebut.

Menurut Permendagri No. 61/2010, Mendagri bertugas melakukan pembinaan organisasi KPHL/KPHP dan Menhut melakukan pembinaan teknis. Sebagaimana telah diungkapkan di dalam aturan posisi bahwa pembinaan organisasi yang dilakukan oleh Mendagri belum optimal. Salah satu indikatornya adalah belum adanya Pemda provinsi/kabupaten/kota yang telah mengubah bentuk UPTD KPHL/KPHP menjadi SKPD sesuai dengan instruksi pada Pasal 18 Permendagri tersebut.

Berdasarkan temuan ini dapat disimpulkan bahwa terdapat ketidak-sinkronan peraturan tentang kewenangan penetapan organisasi KPHL/KPHP antara PP No. 6/2007 jo. PP No. 3/2008 dengan Permendagri No. 61/2010. Kesalahan terletak pada Pasal 8 PP No. 6/2007 jo. PP No. 3/2008 yang tidak sejalan dengan prinsip sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah, oleh karenanya perlu direvisi. Selain itu sebagaimana yang sudah dibahas pada aturan posisi, kewenangan pembinaan umum organisasi oleh Mendagri hingga saat ini belum dilaksanakan dengan optimal sehingga berdampak kepada lambatnya pembentukan dan operasionalisasi organisasi KPHL/KPHP.

D. Aturan Agregasi

Aturan agregasi mengatur bagaimana cara pengambilan keputusan di dalam suatu kelompok masyarakat atau organisasi, apakah diserahkan kepada seseorang pada posisi tertentu, atau melalui pemungutan suara, atau dengan menggunakan alat bantu teknologi tertentu seperti rambu-rambu lampu lalu lintas di perempatan jalan dalam mengatur para pengendara. Salah satu fungsi penting dari aturan agregasi adalah menyediakan mekanisme “jalan keluar” apabila tidak tercapai kesepakatan di antara beberapa partisipan (*dead lock*) dalam suatu tahap pengambilan keputusan.

Di dalam ketiga peraturan yang dianalisis tidak terdapat jenis aturan agregasi. Hal ini menjadi salah satu titik lemah dari peraturan tersebut. Misalnya dalam kasus di Provinsi Riau, Pemda Riau sudah menetapkan struktur organisasi UPTD KPHP Tasik Besar Serkap melalui Pergub No. 47/2011 tanggal 31 Oktober 2011. Namun demikian, hingga dua tahun kemudian belum ada penempatan personil pada organisasi KPHP tersebut. Alasan yang dikemukakan oleh Pemda Riau, sebagai konsekuensi dari penempatan personil adalah harus disediakan biaya rutin dan biaya operasional KPH yang besar, sementara bantuan dari pemerintah sifatnya insidental (seperti bantuan kantor dan kelengkapannya, kendaraan roda empat dan roda dua, dan beberapa peralatan survei).

Berdasarkan temuan ini dapat disimpulkan bahwa di dalam ketiga peraturan yang dianalisis belum menyediakan aturan agregasi untuk mengantisipasi terjadinya ketidakmufakatan di antara para partisipan dalam pembentukan dan operasionalisasi KPHL/KPHP. Keadaan ini berdampak kepada terjadinya stagnasi menuju tahapan berikutnya dalam rangka operasionalisasi KPHL/KPHP.

E. Aturan Informasi

Di dalam ketiga peraturan yang dianalisis, tidak terdapat aturan yang secara khusus mengatur tentang informasi berkaitan dengan pembentukan organisasi KPHL/KPHP. Aturan tentang informasi memang sudah diatur di dalam UU No.

14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, kemudian di dalam PP No. 61/2010 tentang pelaksanaan UU No. 14/ 2008, dan turunannya pada Permenhut No. P.02/2010 tentang Sistem Informasi Kehutanan. Salah satu langkah penting dalam rangka melaksanakan peraturan-peraturan tersebut, Kemenhut telah membuat situs “Media Informasi KPH” dengan alamat <http://www.kph.dephut.go.id/>. Selain itu Kemenhut, dengan didukung oleh GIZ, juga telah mengeluarkan beberapa buku tentang KPH. Namun yang menjadi masalah saat ini tidak terbatas pada ketersediaan informasi dan kemudahan aksesnya saja, melainkan pada bagaimana informasi tersebut dapat dipahami serta terbangunnya kesepahaman di antara para partisipan utama.

Isu yang mengemuka berkaitan dengan aturan informasi adalah perlu adanya pusat informasi, komunikasi dan konsultasi KPH. Satuan tugas ini diperlukan terutama untuk meningkatkan pemahaman berbagai pihak terhadap konsep KPH dan seluruh aspeknya, sebab pada tahap awal proses pembangunan KPH masih banyak pihak yang belum mengerti sepenuhnya tentang KPH. Kurangnya pemahaman ini diduga menjadi salah satu penyebab kurangnya dukungan pihak-pihak yang bersangkutan khususnya unsur pemerintahan daerah, terhadap pembangunan KPH.

Berdasarkan temuan tersebut dapat disimpulkan bahwa ketiga peraturan yang dianalisis tidak secara khusus mengatur tentang informasi KPH, namun diatur secara umum (tentang informasi kehutanan) di dalam peraturan-peraturan lainnya. Kinerja dari peraturan informasi yang ada sudah cukup baik. Hal tersebut diindikasikan dengan ketersediaan informasi KPH yang cukup lengkap dan mudah diakses, baik berupa media maya (website) maupun media cetak (buku). Namun demikian yang menjadi masalah saat ini tidak terbatas pada ketersediaan informasi dan kemudahan aksesnya. Tantangan berikutnya adalah bagaimana agar informasi tersebut dapat dipahami, kemudian menciptakan kesepahaman dan menumbuhkan motivasi bagi para partisipan di daerah. Dengan kata lain, selain proses sosialisasi juga diperlukan adanya proses edukasi sebagai salah satu pilihan instrumen kebijakan (Cubbage *et al.*, 2007).

F. Aturan Lingkup

Dari ketiga peraturan yang dianalisis, dapat diidentifikasi setidaknya-tidaknya ada tiga masalah menyangkut aturan lingkup, yaitu:

1. Dalam Permendagri No. 61/2010 dinyatakan bahwa bentuk organisasi KPHL/KPHP adalah SKPD (bukan UPTD). Kemudian dalam ketentuan peralihan dinyatakan bahwa KPHP/KPHL yang telah dibentuk sebelum diberlakukan Permendagri ini “wajib menyesuaikan dengan peraturan ini paling lambat satu tahun setelah ditetapkan” (Permendagri ini ditetapkan pada tanggal 23 Desember 2010). Pemda yang sudah membentuk organisasi KPHL/KPHP, pada umumnya dalam bentuk UPTD dengan mengacu kepada PP No. 41/2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Pemda provinsi mengacu kepada Pasal 7(6) yang menyatakan bahwa pada dinas daerah dapat dibentuk UPT Dinas untuk melaksanakan sebagian kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang yang mempunyai wilayah kerja satu atau beberapa wilayah kabupaten/kota. Alasannya karena PP No. 41/2007 dinilai lebih sesuai dan aplikatif bagi daerah saat ini, baik ditinjau dari ketersediaan SDM, anggaran maupun harmonisasi hubungan dengan Dinas Kehutanan. Berdasarkan data Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan per Januari 2013, dari 68 unit organisasi KPHL/KPHP yang sudah dibentuk terdapat 61 unit berbentuk UPTD dan hanya tujuh unit berbentuk SKPD (Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan, 2013).
2. Dalam Permendagri No. 61/2010 maupun peraturan lainnya belum tersedia kriteria yang jelas tentang penentuan organisasi KPHL/KPHP ke dalam kategori Tipe A atau Tipe B, apakah berdasarkan luas wilayah kelola, ketersediaan SDM, atau kemampuan pendanaan daerah? Misalnya, bila dibandingkan berdasarkan luas wilayah kelola antar KPHL/KPHP, KPHP Model Tasik Besar Serkap (Provinsi Riau) luas wilayah kelolanya ± 513.276 ha, Tipe A; KPHP Model Kampar Kiri (Provinsi Riau) luas wilayah kelolanya ± 143.783 ha, Tipe B dan KPHP Model Gedong

Wani (Provinsi Lampung) luas wilayah kelolanya ± 30.243 ha, Tipe A.

3. Menurut Permendagri No. 61/2010 eselon bagi Kepala KPHL/KPHP Tipe A adalah IIIa dan bagi Kepala KPHL/KPHP Tipe B adalah IVa. Bila menggunakan kembali contoh kasus pada butir (2), perbandingan eselon Kepala KPHP Model Tasik Besar Serkap dengan luas wilayah kelola ± 513.276 ha, Eselon IIIa; Kepala KPHP Model Kampar Kiri dengan luas wilayah kelola ± 143.783 ha, Eselon IVa dan Kepala KPHP Model Gedong Wani dengan luas wilayah kelola ± 30.243 ha, Eselon IIIa; kemudian bila dibandingkan dengan Kepala Balai Besar Taman Nasional Lore Lindu yang luas wilayah kelolanya $\pm 217.991,18$ ha, Eselon IIa. Penetapan eselonisasi ini direspon negatif oleh para partisipan daerah karena mereka memprediksi akan menyulitkan pelaksanaan tugas pejabat KPHL/KPHP ketika harus berkoordinasi dengan berbagai instansi lain di daerah, mengingat eselon kepala SKPD saat ini semuanya eselon II.

Berdasarkan temuan-temuan tersebut dapat disimpulkan bahwa kriteria penyusunan organisasi KPHP/KPHL dalam Permendagri No. 61/2010 belum lengkap dan belum aplikatif. Situasi ini cenderung mendorong sebagian besar Pemda mengacu langsung kepada PP No. 41/2007 yang tidak secara khusus mengatur tentang pembentukan organisasi KPHL/KPHP, namun mereka memandang lebih lengkap dan lebih aplikatif bagi daerah.

G. Aturan Biaya-Manfaat

Dalam PP No. 6/2007 jo. PP No. 3/2008 dan Permendagri No. 61/2010 dinyatakan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Provinsi bertanggungjawab atas pembangunan KPH dan infrastrukturnya. Dana pembangunan KPH bersumber dari APBN, APBD dan dana lain yang tidak mengikat sesuai peraturan perundang-undangan.

Kedua peraturan tersebut baru mengatur tentang pembiayaan pembangunan KPH, namun belum mengatur tentang insentif bagi daerah. Isu yang mengemuka juga senada, yaitu peraturan tentang KPH saat ini belum menyediakan insentif

bagi daerah. Menurut partisipan daerah, sudah selayaknya apabila beban pengelolaan hutan lindung (melalui KPHL) dan hutan produksi (melalui KPHP) diserahkan kepada daerah, maka perlu diimbangi dengan pemberian sejumlah insentif yang memadai, antara lain melalui peningkatan porsi bagi hasil untuk daerah.

Berdasarkan hasil kajian praktik desentralisasi hutan di berbagai negara, Gregersen *et al.* (2006) menyatakan bahwa desentralisasi administrasi tanpa adanya kesetaraan hak atas sumber-sumber keuangan menciptakan insentif bagi pemerintah daerah untuk mengelola sumberdaya secara tidak berkelanjutan (tidak lestari) dan untuk menghimpun pendapatan bagi pembiayaan operasional. Bahkan jika pemerintah pusat menyediakan dana, dengan tidak adanya kepastian terhadap kontrol atas hutan tetap akan menjadi insentif bagi pemerintah daerah untuk mengeksploitasi sumberdaya hutan secara intens. Meinzen-Dick & Knox (2001) juga menyatakan bahwa salah satu insentif yang paling penting bagi pengelola sumberdaya hutan adalah pemberian hak-hak (*property rights*) yang diperlukan, untuk mendorong mereka bersedia menanggung biaya pengelolaan sumberdaya alam. Ostrom (1999) menyatakan bahwa masalah tersebut dapat terselesaikan dari dalam apabila para partisipan utama secara simultan melakukan perubahan besar dalam mengatur struktur insentif yang dihadapi oleh mereka semua. Dalam pembangunan KPH, aturan insentif antara lain dapat diatur kembali pada peraturan tentang keuangan pusat-daerah (PP No. 55/2005), khususnya tentang Dana Bagi Hasil (DBH) Sumber Daya Alam Kehutanan yang berasal dari Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IIUPH), Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR).

Berdasarkan temuan ini dapat disimpulkan bahwa rezim peraturan KPH yang ada saat ini belum dirancang berdasarkan pendekatan insentif-disinsentif, tapi lebih bercorak pola komando. Secara umum diyakini bahwa di dalam sistem desentralisasi pola pendekatan insentif-disinsentif akan lebih efektif menghasilkan kinerja yang diharapkan daripada pola pendekatan komando yang lebih cocok dijalankan pada sistem pemerintahan yang sentralistik.

IV. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian ini dapat disimpulkan bahwa konsep '*rules-in-use*' Ostrom yang terdiri dari tujuh jenis aturan, yaitu aturan posisi, aturan keanggotaan, aturan otoritas tindakan, aturan agregasi, aturan informasi, aturan lingkup dan aturan biaya-manfaat terbukti efektif untuk menemukan kelemahan-kelemahan suatu peraturan. Selain dengan cara menganalisis pasal demi pasal, terjadinya kesenjangan (gap) antara tujuan peraturan dengan kinerja yang dihasilkan, menjadi umpan-balik untuk mengidentifikasi kelemahan-kelemahan tersebut. Namun demikian, sebagaimana dinyatakan oleh Ostrom melalui kerangka kerja IAD-nya, kinerja kebijakan tidak hanya dipengaruhi oleh kelengkapan dan kualitas peraturan, namun juga dipengaruhi oleh faktor-faktor eksogen lainnya yaitu karakteristik biofisik dan atribut komunitas dan faktor endogen yaitu karakteristik para partisipan itu sendiri.

Butir-butir penting hasil analisis peraturan yang didukung oleh umpan-balik dari proses implementasi peraturan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pengaturan posisi tentang pembentukan dan operasionalisasi KPHL/KPHP di dalam rezim peraturan KPH saat ini belum sepenuhnya dirancang berdasarkan pertimbangan prospek keterjaminan kelancaran proses. Hal ini dibuktikan dengan kurang operasionalnya beberapa posisi strategis (Kemendagri dan Pemda pada umumnya) yang tidak disertai dengan dibuatnya posisi-posisi penyeimbang atau pendorong.
2. Pada ketiga peraturan yang dianalisis tidak mengatur mekanisme keanggotaan para partisipan ke dalam arena aksi pembangunan organisasi KPHL/KPHP, namun hal ini diatur secara umum pada peraturan yang lain. Salah satu implikasinya adalah terjadi kesenjangan pemahaman di antara para partisipan dan kurang eratnya kerjasama tim sehingga membutuhkan fase sosialisasi di level internal dan intensitas koordinasi yang tinggi.
3. Terdapat ketidak-sinkronan peraturan tentang kewenangan penetapan organisasi KPHL/

KPHP antara PP No. 6/2007 jo. PP No. 3/2008 dengan Permendagri No. 61/2010. Kesalahan terletak pada Pasal 8 PP No. 6/2007 jo. PP No. 3/2008 yang tidak sejalan dengan prinsip sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah.

4. Ketiga peraturan yang dianalisis belum menyediakan aturan agregasi untuk mengantisipasi terjadinya ketidak-mufakatan di antara para partisipan dalam pembentukan dan operasionalisasi KPHL/KPHP. Keadaan ini berdampak kepada terjadinya stagnasi menuju tahapan berikutnya dalam rangka operasionalisasi KPHL/KPHP.
5. Kriteria di dalam Permendagri No. 61/2010 untuk menyusun organisasi KPHP/KPHL belum lengkap dan aplikatif. Situasi ini mendorong sebagian besar pemerintah daerah mengacu langsung kepada PP No. 41/2007 yang tidak secara khusus mengatur tentang pembentukan organisasi KPHL/KPHP.
6. Kinerja dari aturan informasi yang ada sudah cukup baik, diindikasikan dengan ketersediaan informasi KPH yang cukup lengkap dan mudah diakses. Namun yang menjadi masalah saat ini bukan terbatas pada ketersediaan informasi dan kemudahan aksesnya, melainkan pada bagaimana informasi tersebut dapat dipahami, terbangunnya kesepahaman dan tumbuhnya motivasi bagi para partisipan utama.
7. Rezim peraturan KPH yang ada saat ini belum dirancang berdasarkan pendekatan insentif-disinsentif, tapi lebih bercorak pola komando. Secara umum diyakini bahwa di dalam sistem desentralisasi, pola pendekatan insentif-disinsentif akan lebih efektif menghasilkan kinerja yang diharapkan daripada pola pendekatan komando yang lebih cocok dijalankan pada sistem pemerintahan sentralistik.

B. Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan di atas maka dapat direkomendasikan kepada pemerintah untuk menggunakan tujuh unsur peraturan dari konsep *rule-in-use* Ostrom dalam menyusun dan memperbaiki peraturan. Tujuh unsur peraturan tersebut dapat digunakan untuk merancang

struktur situasi aksi bagi para partisipan, agar mengarah kepada terbentuknya perilaku dan dampak yang diharapkan.

Berdasarkan butir-butir temuan pada kesimpulan, dapat diajukan rekomendasi sesuai lingkup tujuh unsur aturan sebagai berikut:

1. Penetapan posisi-posisi di dalam peraturan seyogyanya dirancang berdasarkan hasil analisis kebutuhan konfigurasi dan formasi partisipan dengan memperhitungkan relevansi serta kekuatan-kekuatannya. Di antaranya dengan memasukkan unsur-unsur yang memiliki daya penyeimbang dan daya dorong (perguruan tinggi, LSM, organisasi rimbawan, dan lain-lain). Pengaturan posisi dipadukan dengan penataan aturan otoritas yang diarahkan kepada lebih dominannya posisi-posisi pro-KPH dibanding posisi-posisi yang resisten.
2. Partisipan dengan posisi strategis untuk melakukan pembinaan organisasi KPHL/KPHP kepada pemerintah daerah (yaitu Kemendagri) perlu ditingkatkan perannya. Hal ini dapat dilakukan dengan meningkatkan intensitas pertemuan dan koordinasi di antara unsur Kemenhut dan Kemendagri.
3. Bagi sebuah kebijakan besar seperti pembangunan KPH, seyogianya ada penegasan khusus tentang aturan keanggotaan organisasi pembangunan KPH. Keberadaan lembaga *ad hoc* seperti Sekretariat Nasional (Seknas) Pembangunan KPH yang konfigurasi keanggotaannya relevan dan didominasi oleh partisipan pro-KPH, akan menjadi alternatif yang baik apabila pelaksanaan tugasnya dioptimalkan.
4. Ketidak-sinkronan tentang kewenangan penetapan organisasi KPHL/KPHP antara PP No. 6/2007 jo. PP No. 3/2008 dengan Permendagri No. 61/2010 dapat diatasi dengan mengubah Pasal 8 PP No. 6/2007 jo. PP No. 3/2008.
5. Guna mengatasi ketidaksepahaman di antara para partisipan utama, seperti yang terjadi pada kasus KPH Tasik Besar Serkap, terlebih dahulu perlu diidentifikasi fase-fase krusial dalam proses pengambilan keputusan di dalam suatu peraturan, lalu dibuat aturan agregasi untuk menyediakan jalan keluarnya.

6. Tentang belum lengkap dan implementatifnya kriteria pada Permendagri No. 61/2010 dapat diatasi melalui penyempurnaan kriteria dalam Permendagri ini dengan memperhatikan masukan-masukan dari para pihak khususnya pemerintah daerah.
7. Guna meningkatkan pemahaman tentang konsep KPH serta membangkitkan minat membangun KPH pada para partisipan utama, dapat ditempuh antara lain melalui penunjukan satuan tugas yang berfungsi sebagai pusat informasi, komunikasi dan konsultasi KPH.
8. Guna membangkitkan minat membangun KPH pada para partisipan utama, khususnya partisipan di daerah, rezim peraturan KPH (dan peraturan kehutanan secara umum) seyogyanya dirancang berdasarkan pola pendekatan insentif-disinsentif.

DAFTAR PUSTAKA

- Birkland, T.A. (2001). *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. New York: M.E. Sharpe.
- Blomquist, W. (2006). The policy process and large-comparative studies. In Sabatier, P.A. (Ed.), *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press.
- Cubbage, F., Harou, P., & Sills, R. (2007). Policy instruments to enhance multi-functional forest management. *Forest Policy and Economics*, 9, 833-851.
- Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan. (2013). *Perkembangan wilayah KPHP dan KPHL model*. Diakses dari http://www.kph.dephut.go.id/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=73&Itemid=222. (8 Pebruari 2014).
- Dunn, W.N. (2000). *Pengantar analisis kebijakan*. (S. Wiwaha, Trans.). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Gregersen, H. M., Hermosilla, A. C., White, A., & Philips, L. (2006). Tata kelola hutan dalam sistem federal: Sebuah tinjauan atas pengalaman dan implikasinya terhadap desentralisasi. In

- Colfer, C.J.P., & Capistrano, D. (Eds.), *Politik desentralisasi: hutan, kekuasaan dan rakyat, pengalaman di berbagai negara*. Bogor: Center for International Forestry Research (CIFOR).
- Hill, M. & Hupe, P. (2002). *Implementing public policy*. London: Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publication.
- Kartodihardjo, H. (2008). *Kerangka hubungan kerja antar lembaga sebelum dan setelah adanya KPH*. (Laporan proyek GTZ). Strengthening the Management Capacities in the Ministry of Forestry (SMCF).
- Kartodihardjo, H., Nugroho, B., & Putro, H.P. (2011). *Pembangunan kesatuan pengelolaan hutan (KPH): konsep, peraturan perundangan dan implementasi*. Jakarta: Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan.
- Meinzen-Dick, R., & Knox, A. (2001). Collective action, property rights and devolution of natural resource management: A conceptual framework. In Meinzen-Dick, R., Knox, A., & Gregorio, M.D. (Eds), *Collective action, property rights and devolution of natural resource management: exchange of knowledge and implications for policy*. Feldafing, Germany: DSE/ZEL.
- Nurrochmat, D.R. & Hasan, M.F. (Eds.). *Ekonomi politik kehutanan: Mengurai mitos dan fakta pengelolaan hutan*. (Cetakan kedua, revisi). Jakarta: INDEF.
- Nurrochmat, D.R. (2011). *Review infrastructure framework and mechanism related to SFM as important option in reducing emission from deforestation and forest degradation*. (MoFor-ITTO project report). Jakarta: MoFor-ITTO.
- Ostrom, E. (1999). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Ostrom, E. (2008). Institutions and the environment. *Economic Affairs*, 28(3), 24-31.
- Ostrom, E. & Crawford, S. (2005). A grammar of institutions. In Ostrom, E. (Ed.), *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Ostrom, E., Gardner, G., & Walker, J. (2006). *Rule, games & common-pool resources*. Michigan: University of Michigan Press.
- Sabatier, P.A., Leach, W., Lubell, M., & Pelkey, N. (2005). Theoretical frameworks explaining partnership success. In Sabatier, P. A., Lubell, M., & Focht, W. (Eds.), *Swimming upstream: Collaborative approaches to watershed management*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Schlager, E., & Blomquist, W. (1996). A comparison of three emerging theories of the policy process. *Political Research Quarterly*, 49(3), 31-50.
- Schweik, C.M., & Kitsing, M. (2010). Applying Elinor Ostrom's rule classification framework to the analysis of open source software commons. *Transnational Corporation Review*, 2(1), 13-26.

Lampiran 1. Analisis isi tiga peraturan pembentukan organisasi KPH
Appendix 1. Content analysis of three regulations of KPH formation

Tujuh unsur konsep (<i>Rules in use</i> Ostrom)	PP No. 6/2007 jo. PP No. 3/2008	Permendagri No. 61/2010	PP No. 41/2007
Aturan posisi (<i>Position rules</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Menteri Kehutanan sebagai penetap organisasi KPHK, KPHL, KPHP (8:1) - Pemerintah provinsi sebagai pengusul organisasi KPHL/KPHP lintas kabupaten/kota dan pemberi pertimbangan teknis (8:2a) 	<ul style="list-style-type: none"> - Menteri Dalam Negeri sebagai pembina umum organisasi KPHP/KPHL (16:1) - Menteri Kehutanan sebagai pembina teknis organisasi KPHP/KPHL (16:2) - Pemerintah provinsi (Gubernur dan DPRD provinsi) sebagai pembuat Peraturan Daerah Provinsi (Organisasi KPHL/KPHP ditetapkan melalui Peraturan daerah) (2:2) 	<ul style="list-style-type: none"> - Menteri Dalam Negeri sebagai pembina dan pengendali rancangan peraturan daerah Organisasi Perangkat Daerah (OPD) provinsi (38:1) - Menteri Penertiban Aparatur Negara sebagai pemberi pertimbangan untuk pembentukan lembaga lain dari OPD (45:2) - Pemerintah daerah provinsi sebagai pembuat Peraturan Daerah Provinsi (2:1) - Gubernur sebagai pembuat Peraturan Gubernur, rincian tugas pokok dan fungsi dan tata hubungan kerja OPD (12:3)
Aturan anggota (<i>Boundary rules</i>)	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada
Aturan otoritas (<i>Authority rules</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Menteri Kehutanan menetapkan organisasi KPHK, KPHL, KPHP (8:1) - Pemerintah Provinsi mengusulkan organisasi KPHL/KPHP lintas kabupaten/kota (8:2a) - Pemerintah Provinsi memberikan pertimbangan teknis (8:2c) - Menteri Kehutanan membuat tata cara penetapan, pertimbangan teknis dan usulan penetapan organisasi (8:3&6) 	<ul style="list-style-type: none"> - Pembentukan organisasi KPHL/KPHP lintas kabupaten/kota ditetapkan melalui Peraturan Daerah Provinsi (2:2) - Menteri Dalam Negeri melakukan pembinaan umum atas KPH provinsi (16:1) - Menteri Kehutanan melakukan pembinaan teknis (16:2) 	<ul style="list-style-type: none"> - Pembentukan OPD ditetapkan melalui Peraturan daerah (2:1) - Peraturan daerah mengatur susunan dan kedudukan dan tugas pokok dan fungsi (2:2) - Rincian tugas pokok dan fungsi dan tata kerja diatur dalam Peraturan Gubernur (2:3) - Menteri Dalam Negeri melakukan pembinaan dan pengendalian OPD provinsi (38:1); Pemantauan dan evaluasi penataan OPD (42:1)
Aturan agregasi (<i>Aggregation rules</i>)	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada
Aturan informasi (<i>Information rules</i>)	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada

Lampiran 1. Lanjutan
Appendix 1. Continued

Tujuh unsur konsep (<i>Rules in use</i> Ostrom)	PP No. 6/2007 jo. PP No. 3/2008	Permendagri No. 61/2010	PP No. 41/2007
Aturan lingkup (<i>Scope rules</i>)	<ul style="list-style-type: none"> -KPH meliputi KPHK, KPHL dan KPHP (5) -Wilayah KPH ditetapkan dalam satu atau lebih fungsi pokok hutan dan satu wilayah administrasi atau lintas wilayah administrasi pemerintahan (6:1) 	<ul style="list-style-type: none"> - Organisasi KPHL dan KPHP dalam bentuk SKPD (2:1) - KPHL/KPHP terdiri dari Tipe A dan Tipe B (5:1) - Penentuan tipe KPHL/KPHP berdasarkan NSPK (5:2) - Kepala KPHL/KPHP Tipe A eselon IIIa; Tipe B Eselon IVa (11:1-2) - KPHP/KPHL yang dibentuk sebelum diberlakukan peraturan ini wajib menyesuaikan paling lambat 1 tahun setelah ditetapkan (18) - Peraturan Menteri ini mulai berlaku tanggal 23 Desember 2010 (19) 	<ul style="list-style-type: none"> - Pada dinas daerah dapat dibentuk UPT (7:6) - Kepala UPT dinas eselon IIIa, Kasi-Kasubbag-Kasubbid eselon IVa (34:4) - Dalam rangka menjalankan tugas dan fungsi, Pemerintah daerah dapat membentuk lembaga lain sebagai bagian dari perangkat daerah (45:1) - Organisasi dan tata kerja serta eselonisasi lembaga tersebut ditetapkan Menteri Dalam Negeri setelah mendapat pertimbangan dari Men Penertiban Aparatur Negara (45:2)
Aturan biaya-manfaat (<i>Payoff rules</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Pemerintah, Pemerintah daerah provinsi bertanggungjawab atas pembangunan KPH dan infrastrukturnya (10:1) - Dana pembangunan KPH bersumber dari APBN, APBD dan dana lain yang tidak mengikat sesuai peraturan perundangan (10:2) 	Pembiayaan KPHL/KPHP dibebankan kepada APBD dan sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai peraturan perundangan (17)	-